

La privatizzazione: un problema giuridico dell'Est europeo

Sommario

1. Il ruolo del diritto nella regolamentazione della vita economica. 2. Il cosiddetto „diritto ristrutturativo” come fenomeno speciale. 3. Il ruolo del cosiddetto „diritto ristrutturativo” nella trasformazione del sistema economico centralizzato in mercato libero. 4. La privatizzazione come „segno dei tempi”. 5. Il ruolo e gli incarichi della privatizzazione durante la ristrutturazione economica. 6. I vari metodi della regolamentazione giuridica nel corso di privatizzazione. 7. La creazione e separazione del sistema proprietario e gestore dello Stato. 8. La partecipazione degli impiegati al processo di privatizzazione. 9. I problemi della trasformazione delle imprese dello Stato in società private. 10. I vari problemi concernenti la sicurezza e le garanzie nella vita commerciale.

1. *Il ruolo del diritto nella regolamentazione della vita economica*

La relazione entro il diritto e le varie tendenze, strutture e fenomeni economici è una relazione abbastanza speciale. I probabili conflitti che sorgono durante il corso della vita economica, il definire del circolo dei soggetti che possono partecipare all'attività economica, la loro esigenza di esser protetti contro gli abusi che possono derivarsi dalla posizione monopolistica di certe imprese, tutti sono fenomeni che richiedono una regolamentazione giuridica.

L'applicazione dei mezzi legali si può manifestare in forme differenti. Ad esempio, *nei moderni sistemi economici* basati sul sistema di mercato libero, lo scopo della regolamentazione giuridica è prima di tutto il definire la sfera d'attività delle imprese e le garanzie per la loro libertà di agire, la limitazione dell'attività economica per causa di pubblica utilità; le norme giuridiche stabiliscono le circostanze della libera concorrenza, fissando anche i limiti del negoziamento libero; anzi, contengono delle regole concernenti la fondazione delle società ed altre aziende, il principio dell'equivalenza delle prestazioni, la manifestazione della libera volontà nel stipolare un contratto (cioè l'autonomia negoziale); si trovano anche le norme determinanti i vari modi di risolvere dei conflitti.

Conseguentemente, nella regolamentazione della vita economica si fanno valere

- l'autonomia delle parti contraenti,
- la libertà nel stipolare di contratti (autonomia negoziale),
- l'equivalenza delle prestazioni svolte,
- il ristabilire dell'equilibrio economico-giuridico, in caso di un abuso,
- l'ampio sistema di vari mezzi di pacificazione.

Nei *centralizzati sistemi statali*, la cui operazione è basata su direttive centrali, il ruolo della legislazione è molto differente. Perchè in questi sistemi la libertà dell'attività commerciale praticamente non esiste, le norme giuridiche diventano semplici mezzi tra cui dominerà la volontà dello Stato. Invece di regolare la vita economica in generale, e prima di tutto stabilire il funzionamento del mercato libero, le regole di diritto artificialmente sostituiscono questi fenomeni ed i loro effetti nella sfera economica. I „comandi" centrali, le disposizioni dell'amministrazione statale, tutti prendono la forma di una norma giuridica, le quali trasmettono le prescrizioni amministrative concernenti la produzione e realizzazione dei beni, ai soggetti più o meno fittivi della vita economica. Cioè, il diritto non è per favorire lo sviluppo delle relazioni del mercato libero e la competizione commerciale, però il suo ruolo è solamente la sostituzione burocratica delle sovraddette relazioni — in luogo dei veri fenomeni economici, appaiono le norme giuridiche artificiali.

In conseguenza, tutti i compiti derivanti dalla gestione generale dell'economia entrano nell'ambito delle funzioni del diritto.

Per un lungo periodo questo punto di vista caratterizzava la legislazione concernente la vita economica dei ex paesi socialisti. A partire di un certo periodo però, i cambiamenti politici, sociali e poi economici, effettuandosi grado per grado nelle varie sfere della società, hanno risultato dei cambiamenti radicali anche nella legislazione.

2. Il cosiddetto „diritto ristrutturativo" come fenomeno speciale

Nel processo di ristrutturazione politica e necessariamente economica del precedente sistema dei ex paesi socialisti, il diritto gioca un ruolo molto speciale.

Da un lato, l'esigenza di creare un vero „Stato di diritto", cui vita economica è basata sull'effettivo mercato libero, richiede un stabile retroscena giuridico che è capace a garantire lo sviluppo economico; cioè, si richiede le leggi stabili che regolamentano l'attività dei soggetti di diritto operando nella sfera economica, nello stesso tempo fissano certi principi per orientare i processi economici.

D'altro lato, certi circoli politici — in sostituzione delle spontanee tendenze di cambiamento, sviluppandosi lentamente e grado in grado, però con carattere stabile — hanno l'intenzione di aggiungere la completa ristrutturazione

economica via un processo molto più rapido che è diretto dallo Stato, per mezzo di normative giuridiche. In conseguenza, nella vita giuridica contemporanea dei ex paesi socialisti, esiste un quasi-ramo di diritto, il cosiddetto „diritto ristrutturativo“ che — invece dello sviluppo spontaneo — crea un'artificiale situazione economica, ed il quale vuole aggiungere il cambiamento generale del sistema economico con una massa di regole imperative, più o meno con parola d'autorità.

Nello stesso tempo, questo tipo di regolamentazione non si può indentificare con quel stabile sistema giuridico che si orienta verso il mercato libero ed il quale è basato sull'autonomia ed equivalenza delle parti; il „diritto ristrutturativo“ porta delle caratteristiche fundamentalmente differenti dai principi sovraddescritti.

Le sue caratteristiche sono le seguenti:

- *restringe l'autonomia dei soggetti* agenti nella sfera economica, e sostituisce le libere decisioni con norme imperative;

- a posto del sistema dei valori formati sotto l'influenza delle spontanee tendenze della vita economica, il „diritto ristrutturativo“ prescrive delle *manovre economiche provvisorie* e momentanee, quasi con carattere di una campagna;

- invece dell'autonomia negoziale, vengono introdotti *i patti forzati*;

- il „diritto ristrutturativo“ rende possibile *l'applicazione dei mezzi diretti* nell'amministrazione economica, cioè l'intervento dello Stato.

Sulla base di questi fenomeni, nei ex paesi socialisti siamo testimoni di una convivenza molto interessante di due tipi di diritto — l'uno è il *diritto aggiornato già stabile* e da stabilizzare anche di poi, che è fissato dalle leggi recenti; l'altro è il „*diritto ristrutturativo*“ che è una creazione artificiale ed il quale applica dei mezzi severi e diretti. Ci sembra che per il momento questo ultimo tipo di diritto sia predominante sulle norme „moderne“ e stabili, però — secondo le tendenze prevedibili —, dopo l'estinzione delle norme „ristrutturative“ il diritto stabile ancora più sviluppato diventerà esclusivo.

3. Il ruolo del cosiddetto „diritto ristrutturativo“ nella trasformazione del sistema economico in mercato libero

Il processo della ristrutturazione del sistema giuridico nei ex paesi socialisti significa due tendenze: quella prima è il creare e lo sviluppare del sistema aggiornato di un stabile diritto civile, quella seconda è la regolamentazione dei processi economici via l'applicazione delle „norme ristrutturative“.

Nella riforma del stabile diritto civile, un certo elemento ha un ruolo molto importante; questo elemento è l'introduzione di un sistema delle nuove strutture giuridiche nella legislazione, che erano sconosciute o non applicate nel passato. In questa relazione si deve pensare prima di tutto alla regolamentazione giuridica *dei vari tipi delle società economiche* sul campo

della vita economica. Nuove leggi sulle società sono state approvate in Polonia, nella Repubblica Cecoslovacca ed in Ungheria anche prima del cambio del regime; nel recente passato il Consiglio dei Ministri dell'Unione Sovietica ha promulgato il decretollegge 590/1990.; poi nel territorio della ex Repubblica Democratica Tedesca sono state introdotte le leggi federali. Le norme giuridiche *sulla posizione privilegiata dello Stato* nel campo della vita economica sono state abrogate; la predominanza della proprietà dello Stato, e la posizione speciale degli enti pubblici creati per amministrare questa proprietà, non sono più garantite. Ad esempio, è stato abrogato l'articolo 128 del Codice Civile polacco sulla posizione privilegiata dello Stato come soggetto di diritto e come proprietario; similamente sono state abrogate le stesse regole del Codice Civile ungherese — secondo la modificazione, nel futuro lo Stato va considerato come una delle varie persone giuridiche.

Il „diritto ristrutturativo“, invece, d'un lato vuole stabilire le regole sul risarcimento dei danni che emergono in generale dalla statalizzazione arbitraria della proprietà privata e dalla forzata collettivizzazione della proprietà rurale nel passato — d'altrao lato, la sua funzione è anche ristrutturare il sistema dell'economia nazionale e delle relazioni proprietarie, anzi, colmare le lacune nei processi economici con mezzi normativi-amministrativi. L'esito di quest'ultimo è più che duppioso.

Considerando is vari fattori qui descritti, in ultima analisi si vede che le tendenze economiche non si possono essere sostituite con mezzi giuridici; la legislazione non può eliminare le necessità che reggono la sfera economica ed anche il regno del diritto. Nello stesso tempo, è possibile che — provvisoriamente — la regolamentazione giuridica prenda il posto di comando ed in conseguenza sostituisce gli effetti delle tendenze spontanee, esercitando un influsso sulla struttura dell'economia, sulle relazioni economiche ed anche sulla loro efficacia.

4. La privatizzazione come „segno dei tempi“

La privatizzazione è un fenomeno che si manifesta durante il periodo della ristrutturazione dell'economia; è un processo cui risultato è il cambiamento fondamentale del sistema di proprietà basato sulla predominanza dello Stato nei rapporti proprietari ed anche amministrativi, in un diverso sistema cui principio organizzativo è la prevalenza della proprietà privata. In questo processo si applica come mezzo la vendita dei oggetti della proprietà statale, oppure si geste questa proprietà mediante imprenditori dei società private.

Il processo di privatizzazione è conosciuto anche nei paesi cui vita economica è basata sul mercato libero. Quando — in generale anche come risultato dell'influsso di certe tendenze politiche — il settore della proprietà statale non funziona di più in un modo soddisfacente e lucrativo, oppure quando dei partiti conservativi accedono al potere, insieme agli altri

cambiamenti appaiono anche le tendenze di privatizzazione o reprivatizzazione. Per poter realizzarle, non si richiedono delle soluzioni molto complicate: sia economiche, sia giuridiche: le azioni che furono comprate dallo Stato o dalle enti pubblici, vanno messe in vendita direttamente o tramite la borsa, a volte con profitto, mai più spesso con gravi perdite.

I fenomeni del processo di privatizzazione in Francia ed Inghilterra sono i più significativi.

Secondo la soluzione inglese, le aziende statali (meglio dire, le azioni emesse dallo Stato, che simbolizzavano il patrimonio delle imprese) erano direttamente vendute, con l'assistenza del Comitato Nazionale di Imprenditori. Questa forma di vendita tramite l'emissione di azioni fu coronata di estremo successo, perchè al mercato la domanda per le azioni superava l'offerta quasi al triplo. Parte del processo era l'emissione delle azioni parzialmente gratuite (cosiddette „azioni pubbliche“), in conseguenza di cui il numero precedente dei azionisti (2 milioni di persone) temporaneamente aumentò fino al 9 milioni. Questo numero poi fu ridotto di nuovo, perchè molti azionisti („i donatari“) vendevano i loro valori. Per controllare il processo di privatizzazione, sono stati fondati dei comitati statali e vari altri organi.

In Francia, una legge promulgata nell'anno 1986 costituisce che il processo di privatizzazione debba essere completato fino al 1992. Il processo va realizzata in base alla decisione del ministro per l'industria e il commercio, che fissa il prezzo minimo e la regolamentazione amministrativa del processo di vendita. La legge concede al ministro la possibilità di nominare direttamente l'acquirente dell'azienda da privatizzare, senza applicare le norme sulla vendita. Secondo l'esperienza di cinque anni, sono state vendute 13 aziende sul mercato; nello stesso tempo, il ministro ha direttamente nominato nove acquirenti. Sotto il titolo della protezione degli interessi nazionali, c'è la possibilità di derogare a queste regole, in quanto in casi giustificati un azionista può acquistare delle azioni cui valore supera il dieci per cento del capitale della società. In cinque anni, questa soluzione è stata applicata quattro volte in Francia. Oltre le regole di sopra, un comitato speciale è stato istituito.

5. Il ruolo e gli inchiari della privatizzazione durante la ristrutturazione economica

Nonostante le differenze dei mezzi giuridici nell'applicazione, il processo di privatizzazione negli ex paesi socialisti essenzialmente rappresenta le stesse tendenze e nello stesso tempo, le sue caratteristiche includono anche la temporaneità, l'inosservanza dei processi necessari del mercato libero, l'amministrazione diretta che caratterizzava anche l'economia pianificata del socialismo. Insomma, questo processo deve essere considerato come fenomeno tipico derivante *dall'esistenza del diritto transitorio*.

Il processo di privatizzazione in se non richiederebbe una regolamentazione giuridica molto speciale, perchè la posizione privilegiata dello

Stato non esiste più: lo Stato non è altro che uno dei vari titolari di diritto, una persona giuridica tra le altre persone giuridiche che partecipano alla vita economica del Paese. Di conseguenza la vendita della sua proprietà (e naturalmente anche la vendita delle azioni in possesso dello Stato) non pretende una regolamentazione speciale. Tuttavia, *la temporaneità*, i brevi termini fissati per realizzare i piani, richiedono una intera massa delle leggi destinati per stabilire l'esatta posizione giuridica e sfera di competenza dell'ente nominato a vendere la proprietà dello Stato, l'ordine del controllo centrale i termini; ma — prima di tutto — si deve garantire le condizioni preliminari per l'intero processo, cioè, devono essere eliminate l'autonomia e la relativa indipendenza fiscale e commerciale delle aziende. Quindi, la regolamentazione giuridica si concentra *su due aree*: — essa garantisce *la obbligatorietà* di privatizzazione, cioè, alcune leggi rendono obbligatoria la trasformazione delle imprese dello Stato (anche quella di filiali e consorzi di esso) in società private, rendendo anche possibile alle varie unità subordinate alla ditta per trasformarsi in imprese indipendenti;

— fissa la struttura e l'ordine di funzionamento dell'*organizzazione privatizzante*, oltre che stabilire le regole sullo sfruttamento temporaneo della proprietà delle aziende da vendere.

6. I varimetodi della regolamentazione giuridica nel corso di privatizzazione

È stato il primo Paese a promulgare le norme sul processo di privatizzazione la Repubblica Democratica Tedesca. Già nell'anno 1990, con il decreto del 18 luglio, il Consiglio dei Ministri della Repubblica Democratica Tedesca ha istituito un ente pubblico per l'amministrazione della proprietà statale, chiamato „Treuhandanstalt": la privatizzazione della proprietà statale in propria competenza facilitare la libera concorrenza: effettuare le operazioni di liquidazione.

La „Treuhandanstalt" aveva una sfera di competenza nel esteso campo della privatizzazione. Il suo scopo primario non era il risanamento delle imprese perchè si doveva tener conto delle immense perdite derivanti dalla liquidazione. Così, insieme alla ristrutturazione della proprietà, l'altra attività era l'aumento più rapido possibile delle entrate. Nel privatizzare la proprietà statale, ha ruolo importante anche la „demonopolizzazione" delle imprese centralizzate. Le nuove forme riconoscono i vari tipi della società, insieme alle *fondazioni* che servono per utilità pubblica (ad esempio la promozione della protezione dell'ambiente).

Nel diritto tedesco, il processo di privatizzazione non era regolato da una legge stante in se stessa la compravendita della proprietà statale segue le regole generali del Codice Civile e le norme del Codice di Commercio; prima di tutto erano applicati i capitoli sulla successione singolare e generale, a seconda dell'estensione della vendita.

Il 13 luglio dell'anno 1990 in *Polonia* è stata promulgata una legge sulla privatizzazione delle imprese dello Stato. Nello stesso tempo è stato istituito un nuovo Ministero per la ristrutturazione del sistema di proprietà nell'economia nazionale. Il diritto polacco riconosce due tipi di privatizzazione: il primo è la *vendita diretta e completa* della impresa liquidata dello Stato; il secondo modo è la *trasformazione dell'impresa in società commerciale* e successivamente la vendita dei beni o delle azioni.

Definire il programma annuale generale della privatizzazione spetta alla sfera di competenza di „Sejm”, cioè il Parlamento polacco; mentre la decisione sulla trasformazione di aziende in società spetta al ministro degli affari di privatizzazione. Il consenso del ministro è necessario anche in caso della vendita diretta di una impresa dopo la liquidazione. In tal caso si deve prendere in considerazione anche l'opinione del *consiglio degli operai* dell'azienda. Agli impiegati dell'azienda è aperta la possibilità di comprare venti per cento delle azioni statali (che sono rimaste in possesso del fisco), *con uno sconto fino al 50 per cento del valore nominale delle azioni*. Il „sejm” può emettere gratuitamente anche cosiddetti „*bonus di privatizzazione*” che sono accessibili a tutti i cittadini polacchi. Questi „bonus” vanno utilizzati nel comprare delle azioni o nell'acquisto parziale o completo di un'impresa dello Stato.

Nella *Repubblica Cecoslovacca*, due leggi di privatizzazione contengono due soluzioni diverse riguardo al processo di privatizzazione. La legge n. 73 del 25 ottobre 1990 (la cosiddetta „*piccola legge di privatizzazione*”) contiene le norme concernenti la vendita di certi oggetti della proprietà statale a carattere non-agrario.

I titolari di diritto che possono partecipare alla compravendita, sono i cittadini cecoslovacchi o le persone giuridiche (società) da loro fondate. La vendita si realizza all'asta che è bandita dagli ministeri competenti, che indicano anche gli oggetti della proprietà dello Stato da vendere. La legge stabilisce come condizione di partecipazione il deposito preliminare di almeno il dieci per cento del prezzo di vendita fissato. Entro due anni dopo l'acquisto dell'oggetto all'asta, si può venderlo solo ad un altro cittadino cecoslovacco. Almeno per un anno, il compratore è costretto a far funzionare nella stessa sfera d'attività i negozi che distribuivano alimento fondamentale (pane, latte, ecc.).

La legge del 26 febbraio 1991, la cosiddetta „*grande legge di privatizzazione*”, stabilisce le regole concernenti la vendita di qualsiasi proprietà aziendale dello Stato, salvi gli oggetti di proprietà esclusiva statale e gli oggetti che entrano o rientrano nel possesso della Chiesa. Le imprese dello Stato sono costrette a stendere un *progetto di privatizzazione* che — tra l'altro — contiene il modo di stimare il valore della proprietà e fissa anche i termini per realizzare il progetto.

Rientra nella sfera di obblighi dell'organizzazione fondatore dell'impresa, di sottoporre il piano all'approvazione del Ministero delle Finanze. Se, invece l'impresa non è in proprietà esclusiva dello Stato, è obbligata a provvedere al consenso della stessa direzione od ottenere un'approvazione centrale. Nei casi di *vendita diretta* (cioè si tratta di un altro modo di vendita

delle azioni), di *vendita all'asta*, si richiede un'approvazione governativa. La proprietà dell'impresa può esser convertita in cosiddette „*fondazioni nazionali*” che servono la realizzazione di vari interessi nazionali, le quali, ad esempio, aiutano la istituzione di varie società, il funzionamento dell'autogoverno locale oppure il sistema previdenziale. La legge cecoslovacca riconosce i cosiddetti „*bonus di privatizzazione*” che esistono anche nell diritto polacco, i quali sono comprabili per una somma fissata dalla legge ed utilizzabili per acquistare delle azioni. Secondo i progetti *russi* (che sono solo progetti perchè non ci sono ancora delle leggi promulgate in materia della privatizzazione), le imprese dello Stato vanno trasformate in società di azioni; poi queste società nuove entrerebbero in possesso della *collettiva degli dipendenti* per il tramite delle azioni. Nella prima fase il 30 per cento delle azioni diventerebbe proprietà degli addetti alla società, gratuitamente; il 70 per cento delle azioni va venduto a loro a prezzo ridotto. Per primo passo, si vuole privatizzare il 20 per cento della proprietà statale.

In comparazione con le varie soluzioni legislative degli ex Paesi socialisti, le regole dettagliate approvate dal *legislatore ungherese* sono le seguenti.

7. La creazione e separazione del sistema proprietario e gestore dello Stato

L'istituzione di un ente di Stato per rappresentarlo quale proprietario ed avente la competenza di vendere i beni statali Per realizzare il progetto della privatizzazione, il Governo ungherese ha approvato un decreto sulla istituzione della *Agenzia Patrimonio di Stato*.

Secondo la regolamentazione vigente, l'Agenzia Patrimonio di Stato

- vende gli oggetti assegnati della proprietà statale;
- organizza la loro alienazione per commissione;
- controlla il processo di vendita, organizzato dalla direzione dell'impresa (cosiddetta „autoprivatizzazione”);
- organizza l'utilizzazione diretta degli oggetti di proprietà statale.

Nello stesso tempo, i diritti di disposizione sugli oggetti di proprietà rimanenti nel possesso dello Stato, spettano ad una nuova organizzazione, all'ente *per la Gestione della Proprietà Statale SpA*.

Secondo la concezione generale formandosi in Ungheria nei nostri giorni, il diritto ungherese sta per stabilire un nuovo sistema di regolamentazione e gestione della proprietà statale — proprietà che era sempre privilegiata protetta dalle leggi speciali, dichiarata una forma superiore. Nell'ambito del nuovo sistema normativo stabilizzandosi recentemente, sono state abrogate le regole particolari, e la proprietà dello Stato è diventata una delle varie forme già esistenti. Al proprietario generalmente spettano i poteri di godimento (possesso, utilizzazione) e disposizione con i beni.

Nonostante, la proprietà dello Stato si divide in tre diverse categorie:

a) La cosiddetta „*proprietà del Fisco*“, cioè tutti i beni che costituiscono l'*indispensabile base materiale* dell'operazione quotidiana della macchina statale — ad esempio, gli edifici delle organizzazioni dell'amministrazione pubblica, della difesa nazionale, della sicurezza pubblica ecc. L'appartenenza al Fisco non significa necessariamente che gli oggetti non siano commerciabili; il contenuto di questa forma di proprietà non vuole dire altro che la manutenzione ed amministrazione di questi beni rientra nel *sfera del bilancio statale*.

Le leggi costituiscono un'ordine abbastanza speciale riguardante la posizione giuridica dei beni la cui destinazione e di realizzare i vari incarichi dello Stato: la pubblica istruzione, la vita scientifica, la sanità pubblica, la difesa dell'ambiente ecc.

Secondo la nuova concezione, i ministri competenti (oppure il Governo) hanno la possibilità di costituire *fondazioni di pubblica utilità*, così la loro proprietà garantirebbe la base materiale del funzionamento e lo sviluppo degli enti suddetti. La differenza tra una fondazione di pubblica utilità ed una fondazione semplice è che *la sua risorsa è esclusivamente il budget*, ed il suo scopo esclusivo è di *realizzare degli incarichi pubblici dello Stato*.

b) Gli oggetti della proprietà permanente statale sono i seguenti:

ba) La proprietà delle imprese dello Stato la cui esistenza ed attività sono giustificate dagli interessi dell'ambiente, dei servizi pubblici.

bb) La proprietà dei monopoli che costituiscono un sistema unitario di ricerche, produzione o distribuzione. La loro manutenzione è necessaria.

bc) La proprietà che è utilizzabile attraverso concessioni.

La competenza d'amministrazione e di gestione diretta o per il tramite dei concessionari, spetta *all'ente per la Gestione della Proprietà Statale* SpA che organizza e realizza la trasformazione delle aziende suddette in società.

Lo stato giuridico dei beni in proprietà esclusiva dello Stato porta una sola specialità, appartenente a questa forma di proprietà, oppure quella delle azioni che simboleggiano il patrimonio statale, e relativamente *limitata* — cioè, questi valori sono negoziabili nel senso generale, secondo le regole fissate dal Codice Civile, però lo Stato stabilisce certi limiti nel metterli in commercio perchè la cessazione di questa forma della proprietà (cioè la vendita) e l'aumento del capitale dipende *dalla valutazione* libera esclusiva del Governo. Di conseguenza all'organizzazione degli enti cosiddetti „proprietari“ non spetta un vero ed ampio diritto di proprietà, perchè il potere di disporre è limitato; sono i diritti di godimento (possesso, uso, usufrutto) che dominano.

c) *Il potere di disposizione* dei beni per venderli spetta invece alle organizzazioni quali gestori dello Stato. I diritti del proprietario di queste organizzazioni sono completamente riconosciuti cioè esse

- possono cambiare la forma della direzione delle aziende,
- decidono sulla trasformazione dell'azienda statale in società,
- permettono la trasformazione iniziata dalla propria direzione di un'azienda statale,
- provvedono all'utilizzazione temporanea dei beni da privatizzare,

— provvedono alla loro vendita diretta o concessionaria.

Quindi, la caratteristica speciale della proprietà statale da alienare e che lo Stato-proprietario ha rinunciato al suo diritto di proprietà e ha deliberato di alienare le azioni oppure altri oggetti che simboleggiano il suo patrimonio — anche per un prezzo più basso dei prezzi correnti. Come conseguenza quasi necessaria della strategia monetaria funziona *l'obbligo di vendere alcuni beni dello Stato, prescritto dalla legge*. In generale le offerte restano inferiori ai prezzi reali. Anzi, nel valutare in patrimonio non si computano i valori immateriali, cioè ad esempio, i contatti commerciali già stabiliti, la lunga pratica degli impiegati, il potenziale intellettuale-produttivo, oppure il know-how, l'organizzazione o marketing che sono presenti e si effettuano nell'attività aziendale anche se non appaiono direttamente nell'inventario o nell'bilancio.

Come si vede spettano all'organizzazione gestore della proprietà statale tutti i diritti del proprietario, ma il gestore può concedere il potere per esercitarlo ad un'altra organizzazione; così sono trasferibili i diritti di uso e di usufrutto.

Le tendenze di separare la proprietà del fisco e la sfera di proprietà permanente dello Stato dalle altre forme di patrimonio si manifestano anche nel diritto polacco e cecoslovacco.

8. La partecipazione degli impiegati al processo di privatizzazione

Analizzando la regolamentazione polacca e cecoslovacca, abbiamo menzionato le regole che creano il sistema dei cosiddetti „bonus di privatizzazione”, accessibili da tutti i cittadini.

Queste soluzioni legislative vogliono risolvere la divisione e l'esercitazione dei diritti di proprietà con l'utilizzare in base al principio della proprietà in condominio.

Il diritto russo invece (come abbiamo già visto), vuole concentrarsi sullo sviluppo del diritto di proprietà degli impiegati dell'azienda statale.

Inoltre, ci sono anche delle tendenze che vogliono garantire una posizione privilegiata degli impiegati dell'azienda da privatizzare. Ad esempio, la suddetta legge polacca apre la possibilità agli impiegati dell'azienda di comprare il venti per cento delle azioni statali (che sono rimaste in possesso del fisco), con uno sconto fino al 50 per cento del valore nominale delle azioni; l'emissione delle azioni per gli impiegati è riconosciuta anche dal diritto cecoslovacco.

La legge vigente sulle società rende possibile l'emissione delle azioni a prezzo ridotto solo in caso dell'aumento del capitale e solamente fino al valore del 10 per cento del capitale.

Nello stesso tempo, è già elaborato un progetto ungherese sull'acquisto parziale della proprietà aziendale da parte degli impiegati. Secondo il progetto, il governo vuole incitare i cittadini a partecipare all'attività delle società tramite l'acquisto delle azioni. Per realizzare questo scopo, la legge garantirà la possibilità di pagamento a rate da versare in tre anni come garantirà inoltre costruzioni vantaggiose di mutuo e la riduzione delle tasse.

9. I problemi della trasformazione delle imprese dello Stato in società private

Tuttavia, la proprietà permanente dello Stato può funzionare solamente in forma di una società. Le leggi ab ovo escludono le altre formazioni con carattere centralizzante (prima di tutto vogliono evitare la ristabilizzazione del sistema delle aziende statali) — così nella legislazione ungherese appaiono delle formazioni speciali che costituiscono una contraddizione nel campo della teoria giuridica. Ad esempio, dal punto di vista della teoria, la società per azioni con un singolo azionista è contraddizione concettuale; nello stesso tempo, almeno come formazione possibile, questa „società" molto speciale esiste nella prassi.

Nell'ambito del diritto vigente ungherese, la costruzione dominante nel processo di privatizzazione è *la società per azioni*. La società per azioni come formazione classica con lo scopo di concentrare i patrimoni appartenenti a vari soggetti in capitale collettivo, sta perdendo importanza anche nei paesi tradizionalmente capitalisti — negli ex paesi socialisti, in mancanza del capitale, delle varie forme d'investimento ed anche della tradizione commerciale, questa forma è ab ovo disadatta alle circostanze. Nondimeno, nella regolamentazione la legge ungherese (che segue l'esempio della legislazione tedesca) prende come punto di partenza la singola forma della società di azioni, menzionando anche la possibilità di fondare una società da un singolo azionista (in un modo abbastanza spiacevole, il concetto della „società con un socio" sta per diffondersi anche negli paesi della Comunità Europea).

Conseguentemente, dalla regolamentazione inadeguata si derivano molti problemi giuridici-pratici. Ad esempio, è un caso abbastanza frequente che i soci fondano una società con la vera intenzione di cooperare, però le regole sulla cooperazione, sul sistema degli organi, sull'ordine effettivo dell'attività economica non si possono stabilire entro i limiti della formazione giuridica della società per azioni. Così i soci sono costretti a stipolare dei cosiddetti contratti di „sindacato", di „consorzio" o di „unione" che non sono affatti in concordanza con il sistema giuridico e con le regole generali della società per azioni, ed i quali non possono essere compilati nemmeno nell'atto costitutivo.

Insieme con le forme irregolari delle società (prima di tutto si deve pensare alla „società con un socio"), nella vita economica appaiono anche le società che ufficialmente sono conformi alle leggi, però in realtà sono diventate *controllate* da un singolo socio o un piccolo gruppo dei soci; cioè, queste società diventano così dipendenti e sottomesse ad un potere centralizzato, come le aziende dello Stato nel sistema prevalente.

Si manifestano anche dei problemi riguardo la forma della *società a responsabilità limitata* — prima di tutto perchè secondo una falsa opinione pubblica, questa formazione serve esclusivamente gli interessi della piccola proprietà privata. Prendendo in considerazione le varie lacune e difetti nella regolamentazione delle società per azioni, la società a responsabilità limitata

sembrerebbe a completare il sistema delle persone giuridiche operanti nel campo della vita economica. Entro le sue caratteristiche sono la predominanza dell'elemento personale che, parallelamente, non esclude la funzione economica-unificante riguardo il patrimonio dei soci. Un altro vantaggio di questa formazione è che non rende obbligatorio l'emissione delle azioni, così l'intero processo di sottoscrizione e gli altri requisiti per la fondazione della società restano irrelevanti. L'introduzione di certe altre forme di società nella legislazione ungherese, ad esempio l'adattamento della società per azioni a responsabilità limitata, riconosciuta dal diritto francese („S.A.R.L."), colmerebbe certe lacune che si mostrano nel presente sistema normativo.

10. I vari problemi concernenti la sicurezza e le garanzie nella vita commerciale

Nella legislazione dei ex paesi socialisti il sistema di responsabilità fu stabilizzato in riguardo all'amministrazione centralizzata della vita economica e, parallelamente, al prototipo dell'azienda dello Stato con responsabilità illimitata. La regolamentazione della responsabilità del produttore e del fornitore presuppone che il produttore ed il fornitore sono sempre capaci di cambiare il prodotto difettoso o prestare del completo risarcimento dei danni. Nondimeno, le leggi sulla protezione del consumatore, sulla protezione dell'ambiente, sulla sorveglianza dell'attività commerciale, ma anche altre normative partiscono dalla medesima supposizione, perchè — insieme al risarcimento dei danni — intendono a prevenire il comportamento dannoso degli soggetti tramite una multa considerevole.

Ai nostri giorni però, quando la costituzione di una società e la loro iscrizione nel registro non richiedono un capitale considerevole, e si è diffuso il principio della responsabilità limitata, appare una lacuna nella struttura della *sicurezza legale* ed anche nel nuovo sistema economico-giuridico creato dalla privatizzazione — in quanto le società con una facoltà limitata di prestazione sono inadatte non solo a rendere compensazione ai loro stessi soci oppure agli consumatori, ma sono anche incapaci a compiere i loro doveri verso lo Stato, cioè non è garantito il versamento dei debiti pubblici da parte loro. Il fatto che il fallimento e la liquidazione di una società non porta nessuna conseguenza nel campo della vita commerciale (interdizione dall'attività commerciale, ecc.) vi approda che nell'economia appaiono le società fittizio senza capitale, si spargono gli avventurieri e frodatori.

La privatizzazione è una molto desiderabile se risulta il funzionamento equilibrizzato del mercato libero, le stabili relazioni commerciali-economiche, una vera concorrenza nel campo della vita economica.

Nello stesso tempo, questi scopi molto positivi si possono realizzare solo in quel caso se vanno promulgate ed applicate anche delle leggi adeguate allo stabilimento della nuova struttura.

A PRIVATIZÁCIÓ, MINT JOGI PROBLÉMA KELET-EURÓPÁBAN

(Tartalmi összefoglaló)

Szerző a bevezetőben a jog gazdaságszervező, szabályozó szerepével foglalkozik. Eszerint a piacgazdaságokban a jog feladata a mozgástér biztosítása, így érvényesül a felek autonómiájának, a szerződéskötés szabadságának elve, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti ekvivalencia igénye, a megbomlott gazdasági-jogi egyensúly reparitivitása és a széleskörű konfliktusfeloldási rendszer, míg a direkt utasításokra épülő centralizált gazdaságban a jogi eszközökre hárult a gazdaság irányításának és mozgatásának minden feladata.

A társadalmi-politikai és gazdasági átalakulás korszakára jellemző az *átrendező jog* fellépése. Ez a jog – átmeneti jelenség, mely a gazdaság biztonságát szervező stabil jog mellett létezik, művi úton létrehozott és működtetett gazdasági folyamatok útján kívánja elérni a gazdasági rend általános átalakítását. Jellemzői: elvonja a gazdaság alanyainak autonómiáját, kampányszerű gazdasági műveleteket ír elő, szerződési szabadság elve helyett a kényszerügyleteket alkalmazza, ekvivalencia helyett az erőteljes beavatkozásra helyezi a hangsúlyt.

A privatizációs folyamat a gazdasági rendszerváltás olyan jelensége, melynek eredményeként a korábbi állami és quasi állami tulajdon meghatározó jellegére épülő, állami irányítás alatt álló gazdaság magántulajdoni természetű átalakítására kerül sor úgy, hogy az állami tulajdon eladásra kerül, illetve hasznosítási vállalkozási rendszerben történik.

A privatizációval – mint kortűnettel – világszerte találkozunk. Jelenleg azonban az ún. volt szocialista államokban bír a legnagyobb jelentőséggel. Itt az átrendező jog tipikus jelensége, melynek jogi szabályozása három területen jelentkezik:

- a) az átalakítási folyamat kötelező előírása és szabályozása;
- b) a tartós állami tulajdon tulajdonosi szervezetének struktúrája;
- c) a vagyonértékesítési rendszer és szervezet kidolgozása.

A tanulmány ezt követően az egyes államok eltérő megoldási módozatait ismerteti, majd foglalkozik a magyar jog sajátosságaival: az állami tulajdonosi és vagyonértékesítő szervezet kiépítésének és elkülönítésének helyzetével, az alkalmazottak bevonásával a privatizációs folyamatokba, illetve a társasággá alakítás problematikájával.

Befejezésként aggályait fejezi ki a forgalom biztonságával, elsősorban a hibás termékekért fennálló helytállás bázisainak megszűnésével kapcsolatban, a reális struktúra-rendszer igényével.